



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Zorgplicht Rijkswaterstaat primaire waterkeringen

Inspecties 2017-2018





Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Zorgplicht Rijkswaterstaat primaire waterkeringen

Inspecties 2017-2018

Datum november 2019

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Publieke Instellingen

Postbus 1511, 3500 BM Utrecht

www.ilent.nl
[@inspectieLenT](https://twitter.com/inspectieLenT)

Inhoud

Colofon—5

Samenvatting—8

1 Inleiding—10

- 1.1 Zorgplicht voor de primaire waterkeringen—10
- 1.2 Doel van de inspecties—10
- 1.3 Kadern voor de zorgplicht—11
- 1.4 Aanpak toezicht zorgplicht—11
- 1.5 Leeswijzer—12

2 Inspectieresultaten—13

- 2.1 Inleiding—13
- 2.2 Zorgplicht—13
- 2.3 Reacties van Rijkswaterstaat op de inspecties en het rapport—18
- 2.4 Waarnemingen uit het toezicht—18

3 Conclusie—19

4 Vooruitblik—20

Bijlage A Kader Zorgplicht Primaire Keringen—21

—21

Bijlage B Basiseisen—22

Bijlage C Bevindingen Rijkswaterstaat—23

Samenvatting

Primaire waterkeringen beschermen Nederland tegen overstromingen vanuit zee, grote rivieren en meren. Voorbeelden hiervan zijn dijken, dammen, stuwen en stormvloedkeringen. De waterschappen en Rijkswaterstaat beheren deze keringen en zijn verantwoordelijk voor het (preventief) onderhoud.

Zorgplicht

Het Rijk en de waterschappen stelden het Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen op. De 7 regiodiensten van Rijkswaterstaat hebben, samen met de centrale organisatie, een zorgplicht voor de primaire waterkeringen waarvan zij de beheerder zijn. Dit houdt in dat zij de wettelijke taak hebben om de primaire kering(en) aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. De beheerder van de primaire waterkeringen is verantwoordelijk voor de manier waarop hij de zorgplicht uitvoert. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt hier toezicht op. Dit rapport gaat over de wijze waarop Rijkswaterstaat inhoud heeft gegeven aan zijn zorgplicht. Daarmee doet dit rapport nog geen uitspraken over veiligheid van de primaire waterkeringen zelf, aangezien die veiligheid van meer omstandigheden afhankelijk is dan alleen de invulling van de zorgplicht.

In 2017 en 2018 heeft de ILT bij de regio's van Rijkswaterstaat die primaire keringen beheren, inspecties uitgevoerd naar de inrichting van de zorgplicht. De ILT heeft hierbij gekeken naar de onderdelen ambities, besturing en (werk)processen.

Conclusies

Bij haar inspecties gaat de ILT uit van een vastgesteld kader. Dit kader biedt een minimumniveau van eisen op basis waarvan Rijkswaterstaat haar zorgplicht moet inrichten. De ILT concludeert dat Rijkswaterstaat ver gevorderd is met de inrichting en uitvoering van haar zorgplicht voor de primaire keringen. Het aantal geconstateerde aandachtspunten en tekortkomingen is relatief laag. Wel zijn de aandachtspunten en tekortkomingen verhoudingsgewijs hoger dan bij de waterschappen. In de regio's Midden-Nederland, West-Nederland Zuid en West-Nederland Noord zijn nog verbeteringen nodig. Hier is de inrichting van de zorgplicht nog niet geborgd. Zo is het in de regio West-Nederland Zuid onzeker of de sluiting van de waterkering volgens protocol verloopt. In de regio West-Nederland Zuid ontbreekt een bedieningsinstructie bij een sluis.

De tekortkomingen leiden op dit moment niet tot een (acuut)risico voor de leefomgeving. De inspectie verwacht dat Rijkswaterstaat in 2020 op alle locaties de zorgplicht in orde heeft. Dit baseert de ILT op basis van inspecties en de bestuurlijke reactie van Rijkswaterstaat. In alle gevallen is Rijkswaterstaat direct begonnen met het oppakken van de geconstateerde aandachtspunten en tekortkomingen.

Consultatieronde

Rijkswaterstaat heeft gereageerd op de inspectierapporten van de ILT. Ook vond consultatie plaats over dit rapport:

- Rijkswaterstaat onderschrijft de bevindingen en ziet mogelijkheden voor verbetering van de inrichting en de uitvoering van de zorgplicht primaire waterkeringen;
- de regio-overstijgende verbeterpunten zijn gedeeld met het Landelijk Implementatieteam Zorgplicht.

Wettelijke veiligheidsnormen

In het toetsprogramma Wettelijk Beoordelingsinstrumentarium (WBI) bekijkt de beheerder of de primaire waterkeringen voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen. In 2023 rapporteert de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) over het landelijk veiligheidsbeeld aan de Tweede Kamer.

1 Inleiding

1.1 Zorgplicht voor de primaire waterkeringen

De 7 regio's samen met de centrale organisatie van Rijkswaterstaat hebben een zorgplicht voor de primaire waterkeringen waarvan zij de beheerder zijn. Dit houdt in dat zij de wettelijke taak hebben om de primaire kering(en) aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen¹.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het beheer, en daarmee voor de zorgplicht, zijn bij verschillende organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat belegd. Daarnaast maken de primaire waterkeringen in beheer van Rijkswaterstaat deel uit van in totaal 3400 kilometer aan primaire waterkeringen waarvan het grootste deel van het areaal in beheer is bij de waterschappen.

Primaire waterkeringen zijn dijken, dammen, stuwen en stormvloedkeringen. Zij bieden bescherming tegen overstromingen vanuit de zee, de grote rivieren en meren.

In 2017 en 2018 zijn door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) inspecties uitgevoerd naar de inrichting en uitvoering van de zorgplicht door de waterschappen en Rijkswaterstaat. Dit rapport is een overkoepelend overzicht van de belangrijkste inspectieresultaten bij Rijkswaterstaat.

1.2 Doel van de inspecties

De inrichting van de zorgplicht is een belangrijke waarborg voor het uiteindelijk goed kunnen uitvoeren van de zorgplichttaken. Bij de inrichting gaat het om de besturing of governance van de zorgplicht: ambities en strategie en de vertaling naar de organisatie in taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en (werk)processen.

Doel van de inspecties is na te gaan hoe sinds de wijziging van de Waterwet de inrichting is geborgd. De inrichting is getoetst aan de hand van het "Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen" van het Rijk en de landelijke "Basiseisen uitvoering zorgplicht primaire waterkeringen" van de keringbeheerders (zie paragraaf 1.3).

Tijdens de inspecties is niet nagegaan of de waterkeringen zelf voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen. Dit geldt eveneens voor de feitelijke uitvoering van het beheer en onderhoud.

Of de primaire waterkeringen voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen wordt op dit moment nagegaan in het toetsprogramma Wettelijk Beoordelings-instrumentarium (WBI). In 2023 rapporteert de minister van IenW over het landelijk veiligheidsbeeld aan de Tweede Kamer.

Over het beheer en onderhoud en de genomen (zorgplicht)maatregelen verantwoordt de waterschappen zich onder andere in hun (jaarlijkse) veiligheidsrapportages.

¹ Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen.

1.3 Kaders voor de zorgplicht

Waterwet

Het algemene toezicht op de primaire waterkeringen is sinds de wijziging van de Waterwet² in 2013 belegd bij de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder.

Pilots zorgplicht

Na de wijziging van de Waterwet zijn pilots uitgevoerd bij verschillende keringbeheerders om ervaring op te doen met (het inrichten van) de zorgplicht. De resultaten zijn gebruikt door de ILT voor het uitwerken van een toezichtstrategie.

Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen

Door het Rijk is in samenspraak met de waterschappen en Rijkswaterstaat het "Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen"³ opgesteld (Bijlage A). Het Kader heeft het karakter van doelvoorschrift voor de inrichting en uitvoering van de zorgplicht en is ingedeeld op basis van een plan-do-check-act cyclus (PDCA).

De basiseisen

De waterschappen en Rijkswaterstaat hebben gezamenlijk landelijke uitvoeringseisen opgesteld en vastgelegd⁴: de "Basiseisen uitvoering zorgplicht primaire waterkeringen" (hierna: de basiseisen). De basiseisen zijn een nadere uitwerking van delen van het Kader en worden door de waterschappen en Rijkswaterstaat toegepast als het minimumniveau van inrichting van de zorgplicht (Bijlage B).

Ambitie zorgplicht

Beheerders kunnen in hun ambitie een hoger niveau voor de zorgplicht nastreven dan dat van de basiseisen. Door de verschillen in ambitie en het rekening houden tijdens de inspecties met de verschillende ambities zijn de inspectieresultaten niet op alle punten onderling vergelijkbaar.

1.4 Aanpak toezicht zorgplicht

De ILT hanteert voor haar inspecties de "Toezichtsstrategie zorgplicht primaire keringen"⁵. Kader en de basiseisen zijn zoals hiervoor aangegeven overgenomen in de strategie. Daarnaast is door de ILT de "Toelichting voor waterschappen op toezicht zorgplicht primaire waterkeringen" gepubliceerd⁶. Hierin beschrijft de ILT concreet haar aanpak voor het toezicht en hoe zij, op basis van de inspectieresultaten, tot een oordeel komt over de inrichting en uitvoering van de zorgplicht. Onderscheid wordt gemaakt in:

- Aandachtspunt: verbetering gewenst;
- Tekortkoming: verbetering noodzakelijk;
- Inrichting zorgplicht: geborgd of niet geborgd.

² Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), kenmerk 33465, nr. 3, 07 november 2012; sinds 1 januari 2013, Artikel 3.9 Waterwet en 4.3 toezicht op de primaire keringen Memorie van Toelichting.

³ Vastgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/primaire/zorgplicht/>

⁴ Akkoord door de bestuurlijke Commissie Waterkeringen (CWK) van de Unie van Waterschappen en het bestuur van RIJKSWATERSTAAT (proceseigenaar Omgeving en AssetManagement, 2 december 2016.

⁵ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/hoogwaterveiligheid/documenten/publicaties/2017/04/25/toezichtstrategie-zorgplicht-primaire-waterkeringen>

⁶ <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/04/25/toelichting-voor-waterschappen-op-toezicht-zorgplicht-primaire-waterkeringen>

Ter illustratie. Als is aangetoond dat wordt gerapporteerd aan het publiek of het bestuur is mogelijk niet in het werkproces vastgelegd met welke frequentie of methode. Dit is dan een aandachtspunt; er is wel een beschrijving en hiernaar wordt gehandeld maar die kan nog verder worden verbeterd. Bij een tekortkoming ontbreekt bijvoorbeeld een compleet (werk)proces of essentiële onderdelen daarvan dan wel wordt er niet naar gehandeld. Hoewel tekortkomingen niet persé tot een acuut veiligheidsrisico leiden, is opheffing van de tekortkoming urgent omdat hierdoor de vereiste adequate uitvoering van de zorgplicht direct in het geding is. Een tekortkoming betekent in alle gevallen dat de inrichting van de zorgplicht niet is geborgd.

Rijkswaterstaat centraal en de regio's hebben hun inspectierapport met een toelichting op het ILT-oordeel en een concept van het voorliggende rapport ter consultatie ontvangen. Hierop is schriftelijk gereageerd.

1.5 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 en 3 worden achtereenvolgens de belangrijkste resultaten van de inspecties toegelicht en de daarop gebaseerde conclusie over de borging van de inrichting van de zorgplicht door Rijkswaterstaat. In de Vooruitblik, hoofdstuk 4, wordt kort ingegaan op de veiligheidsrapportages en de toezichtstrategie voor de komende periode.

Voor detailinformatie over de afzonderlijke regio's en de centrale dienst wordt verwezen naar de bijlage C bij dit rapport.

2 Inspectieresultaten

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is een overzicht met toelichting op de belangrijkste (cijfermatige) resultaten van de inspecties. Belangrijk zijn die aandachtspunten en tekortkomingen die, ten opzichte van de andere punten of tekortkomingen, relatief gezien vaker voorkomen. Een uitleg of toelichting over de aandachtspunten en tekortkomingen staat in 'grijze' kaders.

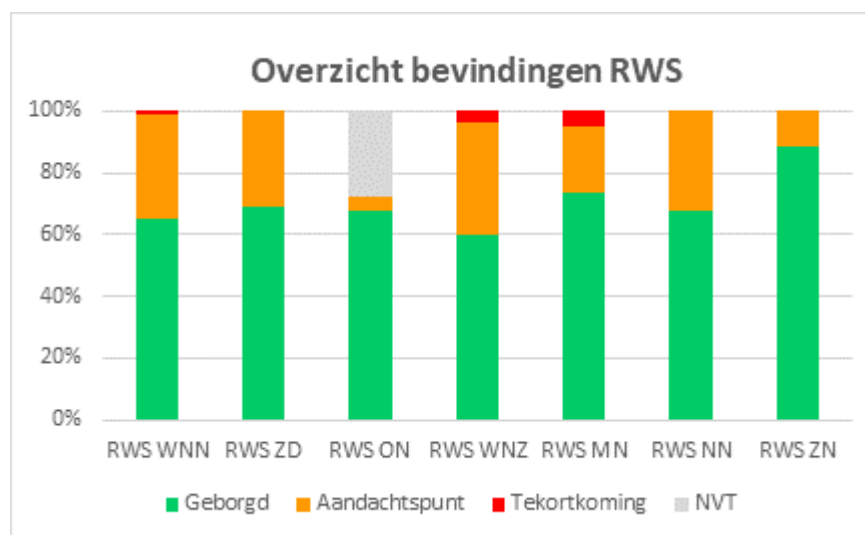
In de bijlage C staan alle cijfers afzonderlijk vermeld.

2.2 Zorgplicht

Overkoepelend oordeel borging zorgplicht

Zoals in paragraaf 1.4 is aangegeven is de mate van borging het overkoepelende oordeel op basis van de geconstateerde aandachtspunten en/of tekortkomingen. Bij alle regio's en de centrale dienst zijn er één of meerdere aandachtspunten. Bij 3 regionale diensten zijn tekortkomingen vastgesteld. Daar is het oordeel dat de inrichting van de zorgplicht niet is geborgd.

In de onderstaande figuur 1 staan de absolute aantallen aandachtspunten en tekortkomingen per regio en de centrale dienst afgebeeld (voor de afkortingenlijst zie bijlage C).



Figuur 1. Aantallen aandachtspunten, tekortkomingen en geborgde PDCA-processen

Inrichting in strategisch, tactisch en operationeel niveau

De governance in de inrichting van de zorgplicht kent verschillende niveaus. De strategiebepaling is meer nadrukkelijk aanwezig op het niveau van het bestuur terwijl de operatie meer ligt bij het middenmanagement en medewerkers. Op strategisch niveau is gekeken naar onder meer de vastgelegde bestuurlijke visie en de ambities van Rijkswaterstaat ten aanzien van de zorgplicht. De inrichting van de zorgplicht op de punten van de ordening en ambtelijke aansturing is het tactisch niveau. Op operationeel niveau is gekeken naar de uitvoering van de basiseisen en of de toepassing minstens voldoet aan de zichzelf opgelegde ambities en het daarbij behorende (minimum)niveau.

De inspectie constateert geen tekortkomingen in de inrichting op strategisch en tactisch algemeen niveau maar wel aandachtspunten. Het integraal en publiekelijk rapporteren is op Rijkswaterstaat centraal niveau belegd. Dit is beoordeeld als aandachtspunt omdat niet geheel transparant is hoe en met welke frequentie verantwoording wordt afgelegd. Extra aandacht is nodig voor de implementatie van de Kenniskoers en het borgen van voldoende kennis bij de opdrachtnemers voor werken in opdracht van Rijkswaterstaat. De Werkwijzer Rijkswaterstaat (kaders en handreikingen voor de werkprocessen binnen Rijkswaterstaat) sluiten niet meer aan bij de organisatie-werkwijze.

Toelichting: de bestuurlijke verantwoording in de zorgplicht houdt in dat de waterkeringbeheerder de wettelijke taak heeft om de primaire keringen aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Tevens vraagt de zorgplicht om extra beheermaatregelen te treffen indien de waterkeringen nog niet aan de wettelijke veiligheidsnormen voldoen in de periode dat deze waterkeringen nog niet versterkt zijn. De ILT verwacht dat het waterschap zich daarover op bestuurlijk niveau publiekelijk verantwoordt. Hierbij valt te denken aan de Rapportage Zorgplicht Primaire Keringen (als onderdeel van de Veiligheidsrapportage Waterveiligheid).

Bij 1 regio van Rijkswaterstaat is een aandachtspunt geconstateerd op het afstemmen over de arealen met de aangrenzende keringbeheerders (het aangrenzend areaal). De afspraken zijn niet via bestuurlijke afspraken of overeenkomsten geborgd.

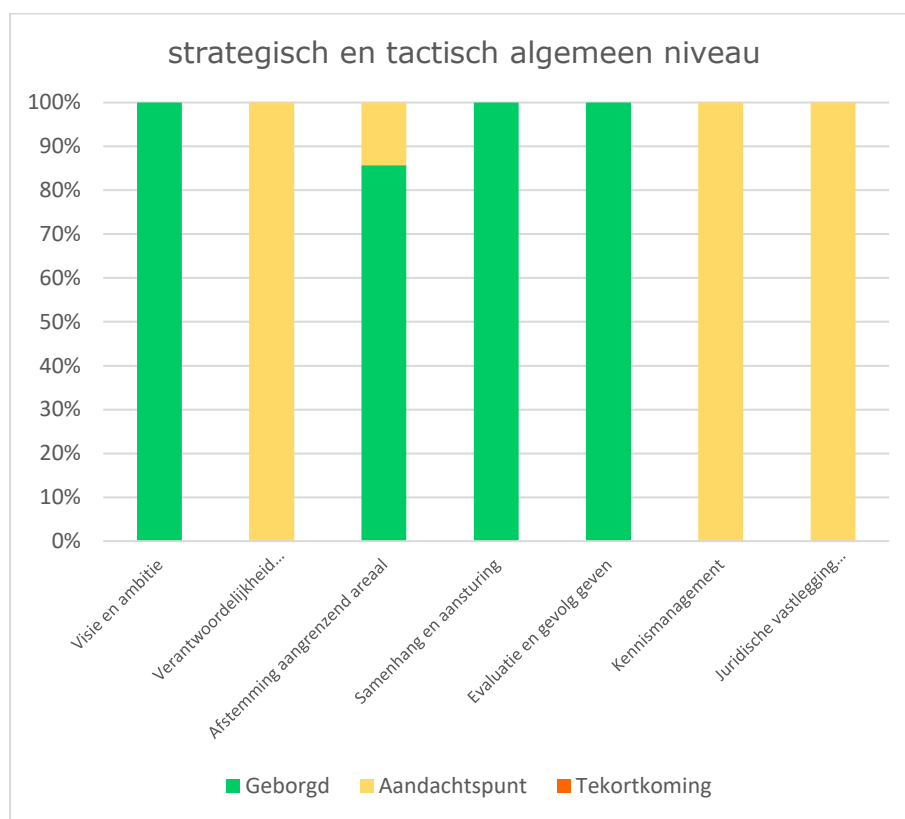
Toelichting: veranderingen in aangrenzende arealen kunnen mogelijk risico's opleveren voor de standzekerheid van de primaire waterkering. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de ligging van vooroevers of voorland, of aan de ligging van geulen of ontgrondingen in het buitenwater. Aangezien de keringbeheerder niet direct invloed heeft op veranderingen in het aangrenzend areaal en de daarmee gepaard gaande risico's, is het van belang om goede afspraken te maken met de beheerders van aangrenzende arealen. De noodzaak voor afstemming zoals hier bedoeld heeft vooral betrekking op waterkeringen van waterschappen die door ontwikkelingen in het buitenwater in beheer bij RIJKSWATERSTAAT risico's kunnen lopen. De omgekeerde situatie, waterkeringen van RIJKSWATERSTAAT die risico's kunnen lopen door ontwikkelingen in het areaal van een waterschap, kan echter ook voorkomen.

Op het tactisch algemeen niveau, dat ook centraal belegd is, zijn er aandachtspunten voor 'kennismanagement' en 'juridische vastlegging gegevens kering'.

Toelichting: voor het goed uitvoeren van de activiteiten is het van belang dat bepaald is welk opleidingsniveau voor een functie nodig is en hoe de organisatie heeft geborgd dat dit niveau wordt bereikt, dan wel wordt behouden.

Toelichting: de ILT ziet deze activiteit als het op orde hebben en houden van de wettelijk verplichte juridische basis voor het beheer en de instandhouding van de primaire waterkeringen. Het gaat daarbij om de legger en de keur en mogelijk daarop gebaseerde algemene regels en beleidsregels (het 'keurkwartet').

In figuur 2 is de relatieve verdeling weergegeven voor de verschillende onderdelen van de zorgplicht op strategisch en tactisch algemeen niveau. Daarbij representeert de aanduiding 100% het totaal alle Rijkswaterstaat onderdelen (geldt ook voor de figuren 3 en 4).



Figuur 2. Relatieve verdeling landelijk van aandachtspunten en tekortkomingen inrichting op strategisch en tactisch algemeen niveau

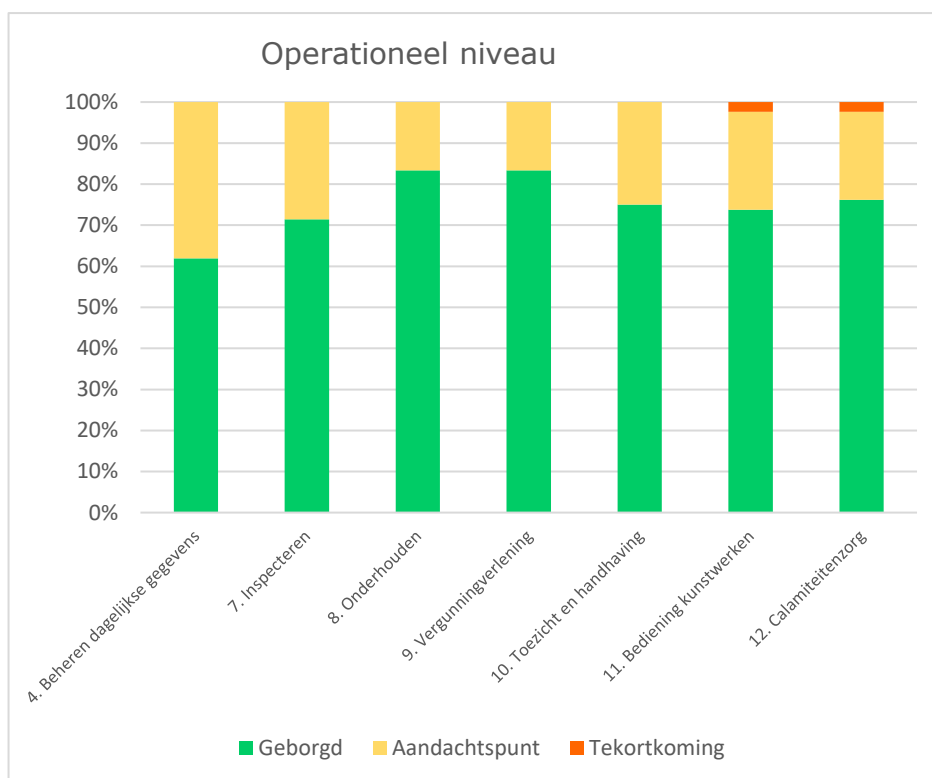
Op het tactisch operationeel niveau zijn de meeste aandachtspunten zijn de meeste aandachtspunten geconstateerd op het onderdeel 'evaluatie en bijstelling'. Bij 1 regio is er een tekortkoming op 'calamiteitenzorg' en bij een ander op 'bediening kunstwerken'.

Toelichting: Bij het toezicht op de activiteit 'calamiteitenzorg' beperkt de ILT zich tot de voorbereiding op het op juiste wijze omgaan met onvoorziene gebeurtenissen, welke de veiligheid van de primaire waterkering bedreigen (de 'koude' fase). Het sluiten van waterkerende kunstwerken onder voorziene omstandigheden, zoals jaarlijks optredend hoog

water, valt daarom niet onder deze activiteit, maar maakt onderdeel uit van activiteit 11. Voorbeelden die wel onder deze activiteit vallen: een aanvaring door een schip waardoor de sluis niet meer kan worden gesloten, het afschuiven van een dijk, een vrachtwagen die een coupure kapot rijdt, etc.

Toelichting: deze activiteit heeft betrekking op de kunstwerken in eigen beheer die niet regelmatig worden bediend en die bij hoog water moeten worden gesloten. Afsluiters in effluentleidingen, regenwateroverstorten en overige kunstwerken zijn vaak in beheer bij derden (gemeenten, provincies, enz.). De bediening van deze kunstwerken moet in de activiteiten 'vergunningverlening' en 'toezicht en handhaving' geregeld zijn.

In figuur 3 is de relatieve verdeling weergegeven van aandachtspunten en tekortkomingen over alle geïnspecteerde activiteiten op tactisch operationeel niveau.



Figuur 3. Relatieve verdeling landelijk van aandachtspunten en tekortkomingen inrichting op tactisch operationeel niveau

Bij de inspectie van de uitvoering (tactisch operationeel en basiseisen) stelt de ILT vast dat bij 3 Rijkswaterstaat regio's de inrichting van de zorgplicht in totaal 6 tekortkomingen oplevert. Het gaat hierbij om in alle gevallen om het onderdeel 'bediening kunstwerken'.

Bij 7 Rijkswaterstaat regio's is het resultaat van de beoordeling van de uitvoering dat met name de activiteiten 'Bediening waterkerende kunstwerken' en 'Beheer dagelijkse gegevens' aandacht behoeven. Voor de laatst genoemde activiteit zijn bij 3 regio's tekortkomingen vastgesteld.

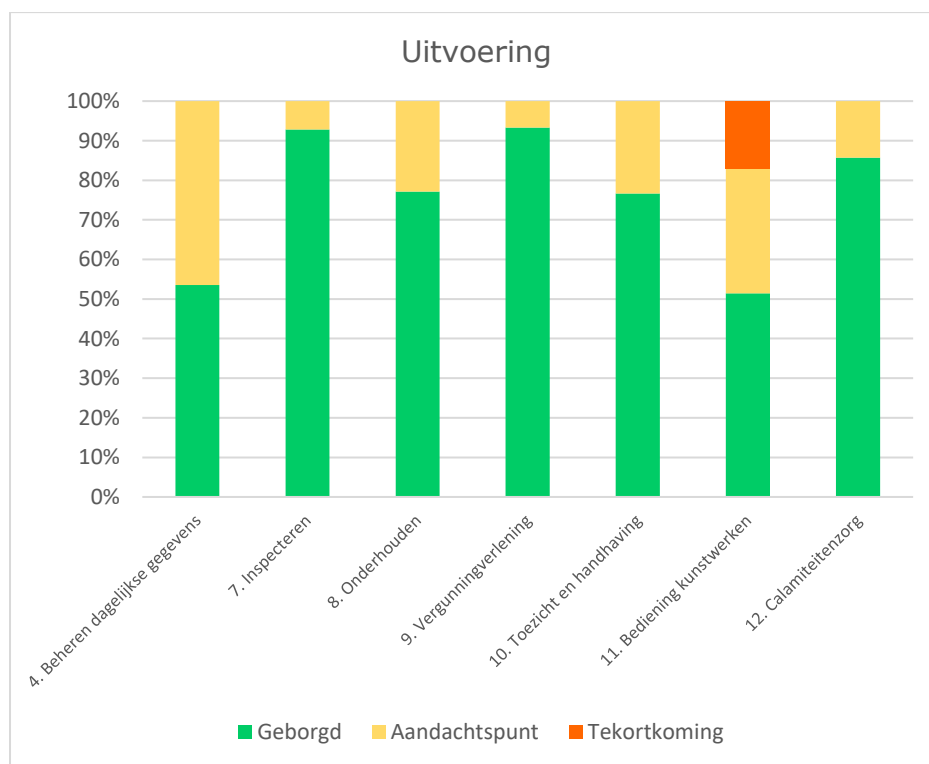
Bij regio West-Nederland Zuid is niet aantoonbaar dat in alle gevallen de sluiting volgens het geldende protocol sluiting plaatsvindt. In gevallen waar extra

handelingen nodig zijn door de onderhoudsaannemer zijn deze niet altijd in een protocol beschreven of niet aanwezig op of nabij de waterkering. In deze regio is bij 1 district niet voldaan aan het oefenen van het sluitproces van de waterkering.

In de regio West-Nederland Noord is het opstarten van het hoogwaterprotocol niet opgenomen in de bedieningshandleiding. Ook was de functionaris niet op de hoogte hoe deze het hoogwaterprotocol moet activeren.

Tot slot is in de regio West-Nederland Zuid een tekortkoming vastgesteld bij een sluis. Hier ontbreekt een actuele object specifieke bedieningsinstructie. De sluismeester voert de (proef)sluitingen van de stormdeuren uit op basis van impliciete kennis en ervaring. De (proef)sluitingen worden niet gedocumenteerd in een digitaal journaal of logboek.

In figuur 4 is de relatieve verdeling weergegeven van aandachtspunten en tekortkomingen op het niveau van uitvoering van de zorgplicht.



Figuur 4. Relatieve verdeling landelijk op uitvoeringsniveau

Op basis van alleen tekortkomingen in de inrichting of uitvoering van de basiseisen kan niet worden gesteld dat er sprake is van een (acuut) risico voor de leefomgeving. Indien tekortkomingen langere tijd blijven bestaan kan een dergelijke situatie zich wel gaan voordoen. Ook kan door het samenvallen van een tekortkoming en een ongewoon voorval, zoals hoogwater zonder geborgde calamiteiten aanpak, een risico ontstaan. Het is daarom belangrijk dat tekortkomingen zo snel mogelijk worden aangepakt.

2.3 Reacties van Rijkswaterstaat op de inspecties en het rapport

Rijkswaterstaat heeft een Uitvoeringskader Zorgplicht Primaire Keringen Rijkswaterstaat opgesteld op basis van de inzichten uit 2016. Daarin beschrijft zij haar ambitieniveau ten aanzien van de zorgplicht en hoe dit te realiseren. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat over 2016 en 2017 een Landelijke Rapportage Zorgplicht opgesteld. Daarin geeft zij een beeld hoe zij de zorgplicht invult. De rapportages zijn gericht aan de groepsraad en het bestuur Rijkswaterstaat en zijn niet extern gepubliceerd.

Als reactie op de inspecties van de ILT geeft Rijkswaterstaat aan dat ze de bevindingen in algemene zin onderschrijft en hierin mogelijkheden vindt voor verdere verbetering van de inrichting en de uitvoering van de zorgplicht primaire waterkeringen.

Bij bevindingen die regio-overstijgend zijn, zijn deze gedeeld met het Landelijk Implementatieteam Zorgplicht. Rijkswaterstaat maakt onderscheid in activiteiten die door de regio's zelf worden opgepakt en die met een landelijke aanpak.

2.4 Waarnemingen uit het toezicht

Veelal besteedt Rijkswaterstaat uitvoerende taken uit, waaronder de aanleg en het onderhoud, aan derden. Hierdoor staat Rijkswaterstaat 'verder af' van de zorgplichttaken die een relatie hebben met 'inspecteren' en 'onderhouden' van de primaire waterkeringen.

In combinatie met de wijze waarop Rijkswaterstaat haar processen in de zorgplichtketen heeft georganiseerd, leidt dat tot afstand tussen het district (de beheerder van de waterkering) en de uitvoering van het inspecteren en het onderhoud door de derden en het toezicht daarop. De basishouding van Rijkswaterstaat richting derden is die van vertrouwen, maar niet aantoonbaar is hoe de uitvoering van aanleg, beheer en onderhoud is geborgd en of dit voldoet aan het niveau van zorgplicht dat Rijkswaterstaat nastreeft.

Naast de inzet van de markt blijkt dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen Rijkswaterstaat op onderdelen complex zijn georganiseerd. Deze zijn voor dezelfde processen bijvoorbeeld verspreid over diverse organisatieonderdelen en vallen niet allemaal onder de directe verantwoordelijkheid van de regionale Hoofd Ingenieur Directeur (HID). Onder meer is dit het geval bij het inspecteren en het onderhouden van de waterkeringen en bij de bediening (hoogwatersluiting) van de waterkerende kunstwerken. Hiervan zijn de verantwoordelijkheden verdeeld belegd bij de Programma's Projecten en Onderhoud en Grote Projecten, Onderhoud (PPO/GPO) en Verkeer en Watermanagement (VWM). Dat vraagt om een sterke communicatiediscipline van de lijnverantwoordelijken, de procesverantwoordelijken en het crisismanagement, Het risico op verwarring in de aansturing en uitvoering in het geval van calamiteiten neemt hierdoor potentieel toe.

3 Conclusie

Het inspectie-oordeel over de inrichting van de zorgplicht geeft weer of de keringbeheerder zijn besturing (governance) en de (werk)processen als voorwaarde voor het adequaat kunnen uitvoeren van de zorgplichttaken heeft geborgd. Naast de informatie over de inrichting van de zorgplicht komt informatie beschikbaar over het voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen van de primaire keringen in het landelijk veiligheidsbeeld van de minister van IenW in 2023 en rapporteren de beheerders over beheer en onderhoud in hun (jaarlijkse) veiligheidsrapportages en verantwoordingsrapportages.

De inspecties tonen aan dat Rijkswaterstaat ver gevorderd is met de inrichting en uitvoering van de zorgplicht voor de primaire keringen. Het Kader Zorgplicht Primaire Keringen en de basiseisen geven daarbij handreikingen voor de noodzakelijke structuur in de PDCA-cyclus. De inspecties van de ILT dragen tenslotte bij aan het verder verbeteren van inrichting en uitvoering.

De ILT stelt vast dat het aantal geconstateerde aandachtspunten en tekortkomingen relatief laag is maar in verhouding met het Waterschappen hoger is. Uiteindelijk hebben 3 regio's nog een verbeteropgave om het overkoepelende oordeel 'zorgplicht geborgd' te ontvangen.

Uit de bestuurlijke reacties op de inspectierapporten komt naar voren dat Rijkswaterstaat het oordeel van de ILT onderschrijft. In alle gevallen is direct begonnen met het oppakken van de geconstateerde aandachtspunten en tekortkomingen.

Op basis van het niveau van de inrichting van de zorgplicht tijdens de inspecties en de aan ILT geschetste aanpak van de tekortkomingen concludeert ILT dat Rijkswaterstaat in staat moet zijn om in 2020 op alle locaties de inrichting te hebben geborgd.

Daarbij kan Rijkswaterstaat het volgende in overweging nemen: ga na of de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken voor de zorgplicht over de onderdelen van de organisatie niet risico verhogend werkt voor de communicatie en afstemming in het dagelijkse beheer van de primaire keringen en bij calamiteiten in het bijzonder.

4 Vooruitblik

Vervolg rol ILT

De toezichtstrategie vanaf 2019 van de ILT hangt af van de actuele ontwikkelingen bij Rijkswaterstaat. Daarbij wordt rekening gehouden met mogelijke veranderingen in de organisatie, de koppeling van taken met die van de waterschappen en de publieke verantwoording. In 2019 worden in ieder geval herinspecties uitgevoerd bij de Rijkswaterstaat onderdelen waar tekortkomingen zijn geconstateerd.

In komende inspecties gaat de ILT steeds na hoe de organisatie van Rijkswaterstaat rondom de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is georganiseerd aangezien dit wordt gezien als een potentieel risicoverhogende factor in de borging van de zorgplicht.

Bijlage A Kader Zorgplicht Primaire Keringen



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen

Zorgplicht

De zorgplicht houdt in dat de beheerder de wettelijke taak heeft om de primaire kering aan de veiligheidsrisico's te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Om dit te doen worden de keringer door de beheerder regelmatig geïnspecteerd om te beoordelen of de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de ontwerpplannen. In het geval de fysieke toestand van de kering door bijvoorbeeld technische veroudering of stormschade niet meer voldoet aan de ontwerpplannen dient de beheerder de nodige onderhouds- en herstelmaatregelen te treffen. De kosten van beheer en onderhoud komen voor rekening van de beheerder.

Zorgplicht in de Waterwet

De Waterwet (WW) heeft tot doel de veiligheid van de primaire keringen te waarborgen. De Waterwet voorziet in een aantal maatregelen die de veiligheid van de primaire keringen waarborgen. Het is de taak van de beheerder om deze maatregelen te nemen en te laten uitvoeren. De Waterwet voorziet in een aantal maatregelen die de veiligheid van de primaire keringen waarborgen. Het is de taak van de beheerder om deze maatregelen te nemen en te laten uitvoeren. De Waterwet voorziet in een aantal maatregelen die de veiligheid van de primaire keringen waarborgen. Het is de taak van de beheerder om deze maatregelen te nemen en te laten uitvoeren.

De activiteit zijn ingedeeld op basis van de plan-do-check-act-cyclus, waarbij plannen en uitvoeren (Plan) en (do) zijn samengevoegd, evenals het rapporteren, evalueren en bijwerken (Check) en (act). De te volgen werkwijzen, plannen en het beschrijven van resultaten worden bij beheerders beschreven in producten. Deze producten kunnen per beheerder verschillend zijn. Voor sommige activiteiten en/of producten zijn leidraden of handreikingen beschikbaar. Deze staan vermeld onder referenties. Deze referenties strekken tot aanbeveling, de beheerder kan gemotiveerd hiervan afwijken. In het kader wordt verwezen naar praktijkvoorbeelden van producten die door beheerders zijn opgesteld (www.inspectiewaarnemers.nl/zorgplicht). De praktijkvoorbeelden dienen ter inspiratie en zijn niet bindend.

Het kader voor de Zorgplicht heeft het kenmerk van een dwakvoorschrift. De beheerder is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de toezichting en de uitvoering van de activiteiten van de zorgplicht en dient daarvoor zelf verantwoordelijk te zijn. De IT houdt hier rekening mee door bij haar toezicht op de zorgplichtrekeningen voor systeemtoezicht, audits en reality checks.

Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen

Het Rijk heeft in samenwerking met de beheerders een Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen opgesteld. Dit kader is opgebouwd uit de volgende elementen:

1. Activiteiten in het kader van de zorgplicht
2. Producten die behoren bij deze activiteiten
3. Referenties die behoren bij deze producten

In het kader voor de Zorgplicht van Primaire Waterkeringen komt deze indeling herkenbaar terug. Dit kader is vervoegden aan de binnersijde.

Waar de rol van de beheerder:

De primaire keringen aan de veiligheidsrisico's laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Om dit te doen worden de keringer door de beheerder regelmatig geïnspecteerd om te beoordelen of de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de ontwerpplannen. In het geval de fysieke toestand van de kering door bijvoorbeeld technische veroudering of stormschade niet meer voldoet aan de ontwerpplannen dient de beheerder de nodige onderhouds- en herstelmaatregelen te treffen. De kosten van beheer en onderhoud komen voor rekening van de beheerder.

Waar de rol van de beheerder:

De primaire keringen aan de veiligheidsrisico's laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Om dit te doen worden de keringer door de beheerder regelmatig geïnspecteerd om te beoordelen of de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de ontwerpplannen. In het geval de fysieke toestand van de kering door bijvoorbeeld technische veroudering of stormschade niet meer voldoet aan de ontwerpplannen dient de beheerder de nodige onderhouds- en herstelmaatregelen te treffen. De kosten van beheer en onderhoud komen voor rekening van de beheerder.

Waar de rol van de beheerder:

De primaire keringen aan de veiligheidsrisico's laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Om dit te doen worden de keringer door de beheerder regelmatig geïnspecteerd om te beoordelen of de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de ontwerpplannen. In het geval de fysieke toestand van de kering door bijvoorbeeld technische veroudering of stormschade niet meer voldoet aan de ontwerpplannen dient de beheerder de nodige onderhouds- en herstelmaatregelen te treffen. De kosten van beheer en onderhoud komen voor rekening van de beheerder.

Waar de rol van de beheerder:

De primaire keringen aan de veiligheidsrisico's laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Om dit te doen worden de keringer door de beheerder regelmatig geïnspecteerd om te beoordelen of de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de ontwerpplannen. In het geval de fysieke toestand van de kering door bijvoorbeeld technische veroudering of stormschade niet meer voldoet aan de ontwerpplannen dient de beheerder de nodige onderhouds- en herstelmaatregelen te treffen. De kosten van beheer en onderhoud komen voor rekening van de beheerder.

Waar de rol van de beheerder:

De primaire keringen aan de veiligheidsrisico's laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Om dit te doen worden de keringer door de beheerder regelmatig geïnspecteerd om te beoordelen of de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de ontwerpplannen. In het geval de fysieke toestand van de kering door bijvoorbeeld technische veroudering of stormschade niet meer voldoet aan de ontwerpplannen dient de beheerder de nodige onderhouds- en herstelmaatregelen te treffen. De kosten van beheer en onderhoud komen voor rekening van de beheerder.

Bijlage B Basiseisen

Activiteit	Basiseisen uitvoering zorgplicht
Inspectie van de primaire waterkering	<ol style="list-style-type: none"> 1. De inspecties worden conform plan en de daaruit volgende planning uitgevoerd. 2. De verkregen inspectieresultaten worden eenduidig vastgelegd. 3. Er worden vervolgacties belegd, indien inspectieresultaten hiertoe aanleiding geven. 4. Het inspectieproces wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
Onderhoud van de primaire waterkering	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het voorziene onderhoud wordt conform plan en de daaruit volgende planning uitgevoerd. 2. Voor het onvoorziene onderhoud zijn de afwegingen ter bepaling van het vervolg herleidbaar en zichtbaar. 3. De vastgestelde vervolgacties voor onvoorzien onderhoud zijn uitgevoerd. 4. Alle relevante onderhoudsgegevens worden actueel in het beheerregister of vergelijkbaar systeem opgenomen. 5. Het onderhoudsproces wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld .
Bediening waterkerende kunstwerken	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het sluiten van de waterkerende kunstwerken bij hoog water vindt plaats volgens het daarvoor geldende protocol. 2. Er zijn voldoende functionarissen die de sluiting conform protocol kunnen uitvoeren. 3. Het sluiten van de waterkerende kunstwerken wordt eenduidig gedocumenteerd 4. Het sluiten van de waterkerende kunstwerken wordt periodiek voor het technisch functioneren beproefd en het sluitproces wordt geoefend conform de daarvoor geldende plannen en/of protocollen. 5. Oefeningen en sluitingen bij hoog water worden tijdig geëvalueerd en leiden, waar nodig, tot aanpassing van de in het protocol beschreven werkwijze.
Calamiteitszorg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Periodiek wordt de aanwezigheid en de staat van onderhoud van de noodvoorzieningen gecontroleerd. 2. Er wordt opgeleid, getraind en geoefend volgens een OTO-plan (Opleiden, Trainen en Oefenen). 3. Oefeningen en/of calamiteiten worden tijdig geëvalueerd en leiden, waar nodig, tot geactualiseerde plannen en/of werkinstructies.
Vergunning-verlening	<ol style="list-style-type: none"> 1. Activiteiten van derden of de eigen organisatie op, aan of nabij een primaire waterkering is gereguleerd via algemene keurvoorschriften, het projectplan Waterwet ofwel door middel van een vergunning. 2. Toegestane activiteiten, die melding plichtig of vergunning plichtig zijn, zijn eenduidig gedocumenteerd. 3. Bij vergunningen zijn voorschriften gesteld om de veiligheid van de primaire waterkeringen te borgen. 4. Voorschriften voor werken op, aan of nabij de primaire waterkering worden op handhaafbaarheid getoetst. 5. Het proces van het toestaan via de keur of via een vergunning wordt periodiek geëvalueerd en, waar nodig, bijgesteld.
Toezicht en handhaving	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toezicht wordt uitgevoerd op basis van het toezichtplan gericht op <ol style="list-style-type: none"> a. gemelde en vergunde activiteiten (zowel 'tijdens de bouw' als daarna) b. 'illegale' activiteiten 2. De toezichthouder beschikt in de taakuitvoering over de volledige vergunning of melding 3. Bij geconstateerde overtreding van voorschriften en ingeval van illegale activiteiten wordt opgetreden conform de eigen handhavingsstrategie. 4. Alle resultaten van toezicht en handhaving worden eenduidig gedocumenteerd. 5. Het proces van toezicht en handhaving wordt geëvalueerd en, waar nodig, bijgesteld.
Beheren dagelijkse gegevens Kering	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het beheerregister bevat de kenmerkende gegevens van de feitelijke toestand van de primaire keringen (dijken, kunstwerken, constructies). 2. De gegevens worden gevalideerd voordat ze in het beheerregister worden ingevoerd. 3. De organisatie heeft, conform de door haar gestelde eisen voor actualiteit en volledigheid, haar gegevens bijgewerkt over de kering. 4. Het proces beheren dagelijkse gegevens van de primaire waterkering wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

Bijlage C Bevindingen Rijkswaterstaat

De bijlage bevat per waterschap het resultaat van de ILT-onderzoeken naar de inrichting en uitvoering van de zorgplicht primaire waterkeringen. Dat resultaat is weergegeven in tabellen met bolletjes in 3 kleuren. 'Rood' geeft een tekortkoming aan, 'geel' een aandachtspunt en 'groen' betekent bij de inrichting dat die geborgd is en bij de uitvoering dat aan de basiseis wordt voldaan.

In de bijlage is per Rijkswaterstaat-regio en centraal de bestuurlijke reactie (samengevat) weergegeven.

Het volledige inspectierapport per waterschap heeft de ILT op haar internetsite geplaatst. Dat geldt ook voor de volledige tekst van de bestuurlijke reacties op de inspectierapporten.

Rijkswaterstaat centraal	Rijkswaterstaat Centraal
Rijkswaterstaat WNN	Rijkswaterstaat West-Nederland Noord
Rijkswaterstaat ZD	Rijkswaterstaat Zee en Delta
Rijkswaterstaat ON	Rijkswaterstaat Oost-Nederland
Rijkswaterstaat WNZ	Rijkswaterstaat West-Nederland Zuid
Rijkswaterstaat MN	Rijkswaterstaat Midden-Nederland
Rijkswaterstaat NN	Rijkswaterstaat Noord-Nederland
Rijkswaterstaat ZN	Rijkswaterstaat Zuid-Nederland

	Visie en ambitie	Verantwoordelijkheid & sturing	Resultaten zorgplicht integraal en publiekelijk rapporteren onderdeel van	Keringen die niet aan de norm voldoen	onderdeel van visie en ambitie	Afstemming aangrenzend areaal
Inrichting op Strategisch niveau						
RWS Centraal	●	●	●	●	●	●
RWS WNN						
RWS ZD				●	●	
RWS ON				●	●	
RWS WNZ				●	●	
RWS MN				●	●	
RWS NN				●	●	
RWS ZN				●	●	●
Inrichting op tactisch niveau (algemeen)						
	●	●	●	●		
Inrichting op tactisch operationeel niveau						
	Procezinrichting	Procedures en Werkinstructies	Risico's (en prioritering)	Planning	Verantwoordiging	Evaluatie en bijstelling
4. Beheren dagelijkse gegevens						
RWS WNN	●	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●	●
7. Inspecteren						
RWS WNN	●	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●	●
8. Onderhouden						
RWS WNN	●	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●	●
9. Vergunningverlening						
RWS WNN	●	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●	●
10. Toezicht en handhaving						
RWS WNN	●	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●	●
11. Bediening kunstwerken						
RWS WNN	●	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●	●
12. Calamiteitenzorg						
RWS WNN	●	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●	●
Geborgd	●					
Aandachtspunt	●					
Tekortkoming	●					

	Basiseis 1	Basiseis 2	Basiseis 3	Basiseis 4	Basiseis 5
Uitvoering					
4. Beheren dagelijkse gegevens					
RWS WNN	●	●	●	●	
RWS ZD	●	●	●	●	
RWS ON	●	●	●	●	
RWS WNZ	●	●	●	●	
RWS MN	●	●	●	●	
RWS NN	●	●	●	●	
RWS ZN	●	●	●	●	
7. Inspecteren					
RWS WNN	●	●	●	●	
RWS ZD	●	●	●	●	
RWS ON	●	●	●	●	
RWS WNZ	●	●	●	●	
RWS MN	●	●	●	●	
RWS NN	●	●	●	●	
RWS ZN	●	●	●	●	
8. Onderhouden					
RWS WNN	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●
9. Vergunningverlening					
RWS WNN	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●
RWS ON	-	-	-	-	-
RWS WNZ	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●
10. Toezicht en handhaving					
RWS WNN	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●
RWS ON	-	-	-	-	-
RWS WNZ	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●
11. Bediening kunstwerken					
RWS WNN	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●
12. Calamiteitenzorg					
RWS WNN	●	●	●	●	●
RWS ZD	●	●	●	●	●
RWS ON	●	●	●	●	●
RWS WNZ	●	●	●	●	●
RWS MN	●	●	●	●	●
RWS NN	●	●	●	●	●
RWS ZN	●	●	●	●	●
Geborgd	●				
Aandachtspunt	●				
Tekortkoming	●				



Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLenT

November 2019